

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pasal 18 ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹

Penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut:²

1. Asas desentralisasi, adalah penyerahan sebagian wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Asas dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur, sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Asas tugas pembantuan, adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

¹ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

² Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, Hlm. 7.

Dalam hal tersebut pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.³ Dikarenakan demi kebaikan dan kelancaran efektivitas dari pemerintah, diadakanlah pemerintahan pelimpahan atas kewenangan kepada instansi-instansi yang terdapat di daerah-daerah yang berada jauh dari pemerintahan pusat. Tetapi telah tersirat dan tersurat bahwa tugas pembantuan kepada pemerintahan daerah yang sejajar dengan desa masih merupakan tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota untuk dapat tercapainya tujuan memajukan daerah tersebut.

Di wilayah Indonesia terdapat lebih lebih kurang 250 *Zelfbestuuren de landschappen* dan *Volksgemeenschappen* seperti desa di Jawa dan Madura, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan lain sebagainya.⁴ Perbedaan dalam penyebutan nama dan tata cara pemerintahan daerah tersebut dikarenakan tiap daerah mempunyai historis dan sifat khusus yang berlainan dari riwayat dan sifat dari daerah lain.⁵ Seluruh daerah tersebut merupakan daerah yang mempunyai susunan asli dan dapat dianggap daerah yang bersifat istimewa. Sifat istimewa yang melekat ini bisa merupakan hak-hak asul-usul atau yang melekat pada daerahnya.⁶ Hal ini juga merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan pemerintah terhadap asal-usul daerah setempat.

Wilayah Indonesia memiliki persatuan-persatuan kecil dinamakan masyarakat adat dan masyarakat adat ini dibagi atas dua golongan besar yaitu,

³ Pasal 18 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁴ HAW Widjaja. *Otonomi Desa Merupakan Otonomi yang Asli, Bulat dan Utuh*. PT RajaGrafindo Persada. 2008. Hlm. 9.

⁵ Rozali Abdullah. *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2003. Hlm 11.

⁶ *Ibid*.

berdasarkan hubungan darah (*geneologis*) dan hubungan tanah (*teritorial*),⁷ hubungan inilah yang mengakibatkan munculnya pemerintahan yang dimaksud masih mempunyai susunan asli tersebut. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan ketentuan lainnya.⁸ Soepomo menyatakan bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat-sifat sendiri-sendiri, dalam kadar negara kesatuan.⁹

Di Indonesia, sistem hukum adat Minangkabau merupakan salah satu sistem hukum tertua yang ada. Sistem pemerintahan adat di Minangkabau disebut Nagari. Provinsi Sumatera Barat sendiri dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa pada saat itu, sistem nagari dihilangkan dan jorong digantikan statusnya menjadi desa dan kedudukan wali nagari dihapus dan administrasi pemerintahan dijalankan oleh para kepala desa.

Dengan berjalannya waktu, perubahan peta politik nasional yang terjadi, membangkitkan kembali semangat masyarakat Sumatera Barat untuk kembali menjalankan sistem Pemerintahan Nagari. Kehadiran Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menjadi momentum bagi Sumatera Barat untuk mewujudkan keinginan kembali ke Nagari. berlakunya otonomi

⁷ Bushar Muhammad. *Pokok-Pokok Hukum Adat*. PT Pradnya Paramita. Jakarta. 1988. Hlm. 80.

⁸ HAW Widjaja. *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*, PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2008. Hlm 144.

⁹ Rozali Abdullah. *Loc.Cit.*

daerah pada tahun 2001 serta berlakunya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari, istilah pemerintahan nagari kembali digunakan untuk mengganti istilah pemerintahan desa yang digunakan sebelumnya dalam sistem pemerintahan daerah di Sumatera Barat.

Pemerintah Provinsi Sumatera Barat pun kemudian menyesuaikan pengaturan pemerintahan nagari dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dengan mengganti Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No 9 Tahun 2000 dengan Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat No 2 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Nagari. Peraturan Daerah ini bahkan mengamanahkan pembentukan pemerintahan Nagari di seluruh kabupaten dan kota di Sumatera Barat kecuali Kabupaten Kepulauan Mentawai.¹⁰ Kenyataannya, tidak semua kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat yang taat kepada amanah Peraturan Daerah Provinsi No 2 Tahun 2007 tersebut bahkan beberapa kota di Sumatera Barat masih tetap mempertahankan kelurahan sebagai pemerintahan terendah dan bahkan ada beberapa daerah yang masih menggunakan pemerintahan desa sebagai pemerintahan terendah seperti:¹¹

1. Kabupaten Kepulauan Mentawai
2. Kota Sawahlunto
3. Kota Pariaman
4. Desa Kampung Baru, Kecamatan Kupitan, Kabupaten Sijunjung.¹²

Semua daerah tersebut masih mempertahankan pemerintahan desa sebagai pemerintahan terendah di daerahnya walau mayoritas di daerah Sumatera Barat

¹⁰ Penjelasan Umum Atas Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari

¹¹ *Ibid*

¹² <http://www.sijunjung.go.id/v2/sekilas-sijunjung/geografis/> Diakses Pada Tanggal 4 November 2018 Pukul 13.06 WIB

sudah kembali memakai pemerintahan nagari bahkan muncul slogan “*baliak ka nagari*” atau dalam bahasa Indonesia “kembali ke nagari” untuk menyuarakan pemerintahan di daerah-daerah yang dulunya memakai istilah pemerintahan desa untuk kembali lagi memakai istilah Pemerintahan Nagari seperti semula.

Kabupaten Kepulauan Mentawai tidak menggunakan pemerintahan nagari sebagai pemerintahan terendah dikarenakan kebudayaan dan adat di Kabupaten Kepulauan Mentawai memang berbeda dari wilayah Sumatera Barat lainnya. Disebabkan karena nagari merupakan bentuk dari sistem kekerabatan dan sistem pemerintahan yang terdapat dalam kehidupan adat masyarakat Minangkabau yang kebanyakan bermukim di Provinsi Sumatera Barat, sedangkan di Kabupaten Kepulauan Mentawai memiliki penduduk asli yang bukanlah suku Minangkabau melainkan Suku Mentawai yang adat dan budayanya berbeda dengan Suku Minangkabau, suku ini memiliki kekerabatan yang lebih dekat dengan Suku Nias di Sumatera Utara. Kabupaten Kepulauan Mentawai, dalam Perda Nagari diberlakukan khusus dan diatur dalam pasal tersendiri. Untuk sistem pemerintahan desa adat akan diserahkan kepada pemerintahan Kabupaten Kepulauan Mentawai.¹³ Tetapi cukup mengherankan dengan wilayah lain seperti Kota Sawahlunto, ataupun Kota Pariaman yang masih mempertahankan pemerintahan desa tersebut sebagai pemerintahan terendah yang pada kenyataannya wilayah Kota Sawahlunto dan Kota Pariaman merupakan wilayah yang mayoritas bersuku Minangkabau dan seharusnya memilih pemerintahan nagari sebagai pemerintahan terendah di wilayahnya dan bagaimana bisa pemerintahan desa dapat dipilih dan bisa bertahan di daerah yang memiliki pemerintahan adat sendiri yaitu

¹³ <http://www.sumbarprov.go.id/details/news/11135> diakses pada tanggal 1 November 2018, pukul 22.36 WIB.

pemerintahan nagari, sedangkan pemerintahan desa merupakan pemerintahan adat yang ada di daerah Jawa dan Madura.

Memilih pemerintahan terendah di Kota Pariaman dikarenakan juga wilayah di Kota Pariaman memiliki pemerintahan terendah yang tidak terfokus kesatu pemerintahan terendah saja, melainkan adanya pemerintahan desa, kelurahan, bahkan nagari di dalam Kota Pariaman tersebut. Oleh karena itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai “**KEDUDUKAN PEMERINTAHAN DESA MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2014 TENTANG DESA (STUDI DI KOTA PARIAMAN)**”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari penjelasan latar belakang yang telah penulis kemukakan di atas, maka dapat dirumuskan apa yang menjadi rumusan permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana kedudukan Pemerintahan Desa di Kota Pariaman sebagai bagian dari pemerintahan terendah dan terdepan di daerah tersebut?
2. Apa akibat hukum dari penggunaan nomenklatur Pemerintahan Desa di Kota Pariaman?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kedudukan Pemerintahan Desa di Kota Pariaman sebagai bagian dari pemerintahan terendah dan terdepan di daerah tersebut.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari penggunaan nomenklatur Pemerintahan Desa di Kota Pariaman.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis mengharapkan agar penelitian yang dilakukan bermanfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoretis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bidang Hukum Tata Negara pada khususnya terkait dengan Pemerintahan Daerah serta Hukum Tata Negara Adat.
- b. Untuk melatih kemampuan penulis dalam rangka menganalisa dan menjawab rumusan masalah dalam penelitian.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Masyarakat atau khalayak umum, penelitian ini diharapkan dapat berguna dan dapat meningkatkan kesadaran untuk berpartisipasi dalam pemerintahan desa serta masyarakat dapat mengetahui perbandingan Pemerintahan Desa dengan Pemerintahan Nagari yang digunakan di daerah di Sumatera Barat.
- b. Bagi pemerintah, hasil penelitian diharapkan berguna sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan bagi aparatur di lingkungan pemerintahan di Kota Pariaman maupun di Provinsi Sumatera Barat.
- c. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan penulis khususnya terhadap Pemerintahan Desa dan Nagari yang ada di Kota Pariaman.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan cara yang paling tepat untuk memperoleh pengetahuan baru dalam memecahkan masalah yang kompleks. Dengan demikian penelitian yang dilaksanakan tidak lain untuk memperoleh data yang telah teruji kebenaran ilmiahnya. Guna memperoleh data yang konkret, mendapat hasil atau bentuk penyelesaian terhadap masalah yang telah dikemukakan sebelumnya dan untuk mempertanggungjawabkan kebenarannya, maka penelitian ini menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan judul penelitian ini, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif atau metode kepustakaan, yaitu metode atau cara yang dipergunakan dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹⁴

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, penelitian deskriptif bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹⁵ Serta diharapkan dapat diperoleh gambaran yang menyeluruh dan lengkap mengenai kedudukan Pemerintahan Desa di Kota Pariaman menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

¹⁴Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Hlm 13-14.

¹⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta. 2004. Hlm 25

3. Sumber Data

Penelitian kepustakaan atau *library research*, yakni penelitian yang dilakukan dengan mencari literatur yang ada seperti buku-buku, peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang terkait. Penelitian kepustakaan ini dilakukan pada perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan perpustakaan pusat Universitas Andalas.

4. Jenis Data

a. Data Sekunder

Data sekunder (*secondary data*) adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*) antara lain mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya. Data sekunder digolongkan menjadi bahan hukum yang terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan penelitian yang berasal dari perundang-undangan yang berkaitan dengan judul dan permasalahan yang dirumuskan yang terdiri dari :

1. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

4. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang.
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 Tahun 2005 Tentang Kelurahan.
8. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 7 Tahun 2018 Tentang Nagari.
9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018.
10. Peraturan Walikota Pariaman Nomor 44 Tahun 2017 Tentang Daftar Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa Di Kota Pariaman.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder ini erat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu menganalisis, memahami, menjelaskan bahan hukum primer, antara lain:

- a) Buku-buku yang berkaitan dengan penelitian.
- b) Jurnal, makalah, dan artikel yang berkaitan dengan penelitian.
- c) Teori-teori dan karya tulis dari ahli hukum lain.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus bahasa Indonesia dan Kamus Terminologi Hukum, surat kabar, dan sebagainya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang lengkap dan menyeluruh dalam penelitian ini, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

- 1) Studi Dokumen, yaitu studi terhadap dokumen-dokumen resmi serta arsip-arsip yang terkait dengan permasalahan yang diangkat. Dokumen yang dikumpulkan dalam penelitian ini berupa dokumen yang berhubungan dengan penelitian yaitu tentang Kedudukan Pemerintahan Desa di Kota Pariaman.
- 2) Studi Kepustakaan, ini dilakukan dari berbagai tulisan yang bersumber pada kepustakaan dan kearsipan, dan studi kepustakaan ini merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis).
- 3) Wawancara, merupakan suatu proses untuk mengumpulkan data dengan cara tanya jawab antara dua orang atau lebih yang berhadapan langsung secara fisik. Sebelum melakukan wawancara, penulis

membuat daftar pertanyaan yang terstruktur dan bersifat *focused interview* agar tetap pada pokok permasalahan, dan ada kalanya muncul pertanyaan yang insidental pada saat proses berlangsungnya wawancara. Melakukan wawancara dengan Bapak M. Arif Gunawan selaku Kasubag Tata Pemerintahan Kota Pariaman dan Bapak Syamsuhardi Koto selaku Kepala Desa Sikabu, Kecamatan Pariaman Selatan, Kota Pariaman.

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

1) Pengolahan Data

Semua data yang diperoleh diproses melalui *editing* yaitu teknik mengolah data dengan cara meneliti kembali data yang telah diperoleh melalui wawancara, observasi maupun dokumentasi untuk menghindari kekiliruan dan kesalahan. Sehingga data yang diperoleh tidak seluruhnya dimasukkan tetapi dipilih data yang diperlukan dan berkaitan dengan permasalahan sehingga diperoleh data yang lebih terstruktur. Tahap *editing* yang akan dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini menyajikan hasil wawancara dan observasi berupa kalimat-kalimat yang kurang baku disajikan dengan menggunakan kalimat baku dan bahasa yang mudah dipahami. Hasil-hasil yang sesuai atau relevan dijadikan sebagai bahan bahasan dalam penelitian.

2) Analisis Data

Data yang telah diperoleh baik dari bahan primer maupun dari bahan sekunder selanjutnya dianalisis secara kualitatif yaitu metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang

diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Analisa data termasuk penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif dan deduktif, sehingga diharapkan akan memberikan solusi dan jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

